

Verfassungspopulismus und Verfassungswandel in Lateinamerika

Nolte, Detlef; Horn, Philipp

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Nolte, D., & Horn, P. (2009). *Verfassungspopulismus und Verfassungswandel in Lateinamerika*. (GIGA Focus Lateinamerika, 2). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-276181>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Verfassungspopulismus und Verfassungswandel in Lateinamerika

Detlef Nolte (unter Mitarbeit von Philipp Horn)

Am 15. Februar 2009 stimmten knapp 55 Prozent der Venezolaner für eine Verfassungsreform, mit der dem amtierenden Präsidenten Hugo Chávez die unbegrenzte Wiederwahl ermöglicht wird. Nur drei Wochen zuvor war in Bolivien gleichfalls mittels eines Referendums eine neue Verfassung angenommen worden. Bereits am 28. September des Vorjahres hatten die Ecuadorianer in einer Volksabstimmung dem Entwurf für eine neue Verfassung zugestimmt.

Analyse:

Verfassungsreformen sind in Lateinamerika zurzeit in Mode: Seit 1990 wurden insgesamt sieben neue Verfassungen und 239 einfache Verfassungsänderungen verabschiedet. Die jüngsten Reformen spiegeln allgemeine Trends wider, weisen aber auch einige spezifische Merkmale und Neuerungen auf. Dazu gehört, die Rechte der indigenen Bevölkerung zu stärken und den „plurinationalen“ Charakter der Staaten hervorzuheben. Die beiden neuen Verfassungen von Bolivien und Ecuador sind mit jeweils mehr als 400 Artikeln die bei weitem umfangreichsten Verfassungen in Lateinamerika. Sie enthalten eine Vielzahl von Versprechungen (wie das Anrecht auf ein „gutes Leben“) und legen wichtige Politikinhalte (vor allem in der Wirtschafts- und Sozialpolitik) fest.

- Verfassungen werden in Lateinamerika relativ häufig reformiert, sei es durch die Verabschiedung neuer Verfassungen, sei es durch einfache Verfassungsreformen. Dieser Trend hat sich in den vergangenen Jahren verstärkt.
- Die Verfassungstexte werden immer umfangreicher und führen zu einer Konstitutionalisierung von Politikfeldern.
- Viele der gegenwärtigen Verfassungsreformen weisen eine starke machtpolitische Komponente auf. Sie wurden von den amtierenden Präsidenten initiiert und festigen deren Position.
- Teilen der Verfassungsreformen kommt hingegen symbolischer Charakter zu, indem sie den Bürgern weitreichende Versprechungen machen („Verfassungspopulismus“), deren Umsetzbarkeit jedoch zweifelhaft erscheint.
- Die Wahrscheinlichkeit immer neuer Verfassungsreformen ist mit den letzten Referenden gerade in den drei genannten Ländern eher größer als kleiner geworden.

Schlagwörter: Lateinamerika, Verfassungsreformen, Demokratie

1. Lateinamerika liegt im Trend

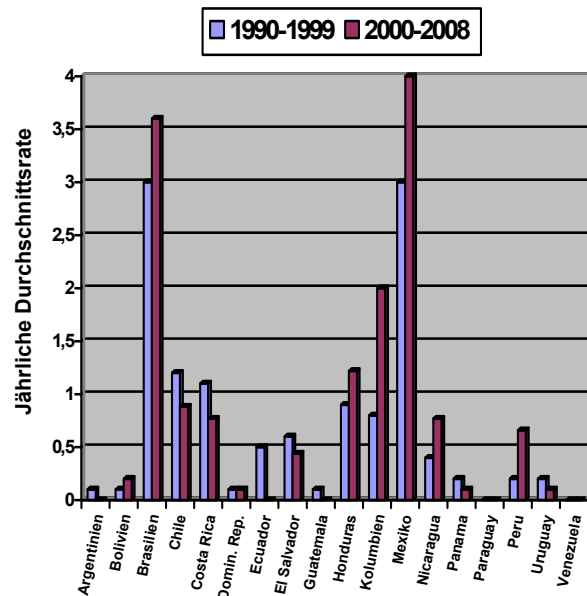
Seit 1975 bis zu Beginn der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts wurden weltweit mehr als 200 neue Verfassungen oder grundlegende Verfassungsänderungen verabschiedet (Widner 2008). Im Verlauf oder nach Abschluss der demokratischen Transitionsprozesse, die in Lateinamerika Ende der 1970er Jahre einsetzten, haben auch die meisten lateinamerikanischen Staaten ihre Verfassung mindestens einmal modifiziert, einige sogar mehrmals. Neue Verfassungen wurden u. a. in Brasilien (1988), Kolumbien (1991), Paraguay (1992), Peru (1993), Ecuador (1998, 2008), Venezuela (1999) und Bolivien (2009) verabschiedet.

Damit wird aber nur ein Teil der Verfassungsänderungen erfasst. Nach Erhebungen des Autors kam es in Lateinamerika (berücksichtigt wurden 18 Länder, ohne Kuba) zwischen 1978 und Januar 2009 zu insgesamt 299 einfachen Verfassungsreformen. Einige dieser Verfassungsänderungen waren hinsichtlich ihres Inhaltes und Umfangs sehr begrenzt und beschränkten sich auf wenige Artikel. In anderen Fällen waren die Veränderungen sehr umfassend, selbst wenn keine neue Verfassung verabschiedet wurde.

Hinsichtlich der Häufigkeit von Reformen zeigen sich große Unterschiede (siehe Schaubild 1). Einige Länder, wie etwa Brasilien, Costa Rica, Honduras, Kolumbien und Mexiko und in geringerem Umfang Chile und Peru, haben einen ständigen Prozess von Verfassungsänderungen durchlaufen. Die brasilianische Verfassung wurde zwischen 1988 und 2008 nicht weniger als 63 Mal modifiziert oder ergänzt, im Durchschnitt also drei Mal pro Jahr. Andere Länder – wie etwa Argentinien, die Dominikanische Republik oder Paraguay – haben ihre Verfassungen hingegen seit der Rückkehr zur Demokratie nur selten oder gar nicht verändert.

Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts hat sich der Prozess der Verfassungsänderungen in Lateinamerika fortgesetzt, teilweise sogar beschleunigt (siehe Schaubild 1): Die chilenische Verfassung wurde 2005 grundlegend überarbeitet, und die letzten autoritären Elemente wurden getilgt. In den Jahren 2008 und 2009 wurden neue Verfassungen in Ecuador und Bolivien verabschiedet. In anderen lateinamerikanischen Ländern wie der Dominikanischen Republik, Kolumbien, Nicaragua, Peru und Mexiko wird über weitreichende Veränderungen der Verfassungen oder neue Verfassungen diskutiert.

Schaubild 1: Verfassungsänderungen in Lateinamerika 1990-2008 (Veränderungsraten pro Jahr)



Quelle: Zusammenstellung des Autors.

2. Verfassungsgebung als Machtpolitik

Mit der Initiierung von Verfassungsänderungen werden häufig machtpolitische Interessen verfolgt. Dies erklärt die heftigen Kontroversen bei den jüngsten Reformen in Bolivien, Ecuador und Venezuela. Die Washington Post hatte vor diesem Hintergrund im Januar 2008 einen Artikel mit dem Titel „South America's Constitutional Battles“ überschrieben. Mittels der Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung kann versucht werden, die politischen Gewichte zu verschieben. In den drei genannten Ländern zeigte sich eine Tendenz von Seiten der amtierenden Präsidenten, die verfassungsgebenden Versammlungen als Instrument zu benutzen, um die Parlamente zu entmachten, d. h., der Prozess der Verfassungsgebung wurde instrumentalisiert, um die Machtbalance zwischen Exekutive und Legislative zu verschieben: Durch die Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung wurde ein neues Machtzentrum neben dem Kongress geschaffen. Die von Anhängern des Präsidenten dominierte verfassungsgebende Versammlung beanspruchte dann eine höhere Legitimation als das Parlament. Nach diesem Drehbuch ging Hugo Chávez in Venezuela 1998/99 mit Erfolg vor. Rafael Correa in Ecuador (2007/2008) und Evo Morales in Bolivien (2006/2007)

versuchten, sich mehr oder weniger erfolgreich an dieser Vorlage zu orientieren. Für Correa war die Strategie eine Überlebensnotwendigkeit, da er bei den Parlamentswahlen keine Kandidaten aufgestellt hatte. Im Falle Boliviens war die Bilanz gemischt, denn die Partei des Präsidenten erreichte bei den Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung weniger Stimmen als bei den Parlamentswahlen. Die Opposition in den Departements im Tiefland konnte den Prozess der Verfassungsgebung dazu benutzen, ihre Autonomieforderungen zu artikulieren.

Der kontroverse Charakter der Verfassungsreformen spiegelt sich auch im Ergebnis der Verfassungsreferenden wider. Auf den ersten Blick wurden alle Reformvorschläge mit einer deutlichen Mehrheit angenommen. Eine genauere Analyse der Ergebnisse offenbart aber auch weiter bestehende Gegensätze hinsichtlich der neuen Verfassungen. Zwar hatten am 28. September 2008 64 Prozent der Ecuadorianer dem Entwurf der neuen Verfassung zugestimmt, nur 28 Prozent stimmten dagegen (8 Prozent der Stimmzettel waren ungültig oder unausgefüllt). Allerdings war der Anteil der Nichtwähler – in Ecuador herrscht Wahlpflicht – mit 24,4 Prozent relativ hoch. Zudem wurde die Verfassungsreform in der Hafenstadt Guayaquil, der größten und reichsten Stadt Ecuadors, knapp abgelehnt (Ja: 45,7 Prozent, Nein: 47,0 Prozent). Dort hatte der Bürgermeister und wichtigste Oppositionspolitiker Jaime Nebot zur Ablehnung aufgerufen. Dabei wurde die Verfassung in den ärmeren Stadtvierteln wiederum befürwortet, was auf eine soziale Polarisierung in der Verfassungsfrage hinweist.

Noch ausgeprägter ist die Polarisierung in Bolivien. National stimmten zwar 61,4 Prozent für die neue Verfassung und 38,6 Prozent dagegen. Allerdings zeigt sich im Abstimmungsergebnis eine deutliche soziale und regionale Differenzierung. Vier der armen Hochlanddepartements mit einer indigenen Bevölkerungsmehrheit stimmten deutlich (teilweise mit über 70 Prozent) mit Ja. In einem weiteren Departement (Chuquiasca) gewann die Regierung knapp. Demgegenüber wurde die Verfassung in den wohlhabenderen, an Bodenschätzen reichen vier Departements des Tieflandes, die einen geringeren Anteil indigener Bevölkerung aufweisen, abgelehnt (teilweise mit über 60 Prozent der Stimmen). Während die Verfassung auf dem Land mit großer Mehrheit angenommen wurde, hielten sich die Ja- und Nein-Stimmen in den Städten eher die Waage. Während die indigene Bevölkerung mit fast 90 Prozent der neuen Verfassung zustimmte, war die

Stimmenverteilung in der restlichen Bevölkerung eher 50 : 50 (Mesa 2009).

In Venezuela gelang es Hugo Chávez im Februar 2009, rund zwei Millionen zusätzliche Wähler im Vergleich zu dem verlorenen Verfassungsplebiszit im Dezember 2007 an die Wahlurnen zu bringen. Er gewann mit 54,9 Prozent gegenüber 45,1 Prozent der Stimmen. Auch die Opposition konnte ihre Stimmenzahl deutlich steigern, sie gewann in fünf Bundesstaaten, darunter den beiden bevölkerungsreichsten, und in der Hauptstadt Caracas (einschließlich des größten Armenviertels der Metropole). Insofern ist die Wiederwahl von Chávez im Jahr 2012 keineswegs ein Selbstläufer.

3. Von der permanenten Revolution zur permanenten Wiederwahl

Eine Verfassung definiert die Grundregeln des politischen Wettbewerbs. Insofern ist nicht verwunderlich, dass politische Akteure bestrebt sein können, die politischen Spielregeln zu ihren Gunsten zu verändern. Dies gilt insbesondere für das Wahlrecht. Besonders häufig wurden in Lateinamerika (und in Afrika) in den vergangenen Jahren in den Verfassungen die Artikel, die sich auf die Wiederwahlmöglichkeiten für das Präsidentenamt beziehen, modifiziert. Traditionell schlossen die lateinamerikanischen Verfassungen eine direkte Wiederwahl aus. Damit sollte der „Verewigung“ von Präsidenten an der Macht vorgebeugt werden, die mit der Verfügung über staatliche Ressourcen über einen Wettbewerbsvorteil verfügen. Außerdem hatten sich Diktatoren – wie etwa Stroessner in Paraguay oder Trujillo in der Dominikanischen Republik – immer wieder über Scheinwahlen an der Macht bestätigen lassen. In der jüngsten lateinamerikanischen Vergangenheit zeigt sich überdies die Tendenz, dass Präsidenten – sobald sie einmal die Wiederwahl durchgesetzt haben – versuchen, sich ein weiteres Mal zur Wahl zu stellen – auch unter Verletzung der Verfassung (z. B. Fujimori, Menem). Zur Verteidigung der Wiederwahl kann vorgetragen werden, dass damit die Möglichkeit geschaffen wird, in ihrer Politik erfolgreiche Präsidenten zu belohnen.

Seit 1992 haben elf Länder ihre Verfassungen im Hinblick auf die Wiederwahlmöglichkeiten verändert, und fünf Länder haben die entsprechenden Artikel sogar zweimal modifiziert (Dominikanische Republik, Ecuador, Kolumbien, Peru, Venezuela). Im Allgemeinen wurden die Wiederwahlregelun-

gen weniger restriktiv: statt eines Verbots der Wiederwahl die nicht unmittelbare Wiederwahl; statt der nicht unmittelbaren Wiederwahl die unmittelbare Wiederwahl (siehe Tabelle 1). Dies war auch bei den jüngsten Reformen in Ecuador und Bolivien der Fall. Die Verfassungsreform in Venezuela stellt demgegenüber ein Novum dar, da erstmals die uneingeschränkte Wiederwahl ermöglicht wird. Es ist zu befürchten, dass damit ein Präzedenzfall für andere Länder geschaffen wurde.

Tabelle 1: Verfassungsänderungen zur Wiederwahl des Präsidenten

Land	Jahr der Verfassungsänderung	Inhalt
Argentinien	1994	„nicht unmittelbar“ zu „unmittelbar“
Bolivien	2009	„nicht unmittelbar“ zu „unmittelbar“
Brasilien	1997	„nicht unmittelbar“ zu „unmittelbar“
Kolumbien	1991	„nicht unmittelbar“ zu „Verbot“
	2005	„Verbot“ zu „nicht unmittelbar“
Dominikan. Republik	1994	„unmittelbar“ zu „nicht unmittelbar“
	2002	„nicht unmittelbar“ zu „unmittelbar“
Ecuador	1996	„Verbot“ zu „nicht unmittelbar“
	2008	„nicht unmittelbar“ zu „unmittelbar“
Nicaragua	1995	„unmittelbar“ zu „nicht unmittelbar“
Panama	1994	„nicht unmittelbar“; das Intervall zwischen zwei Präsidentschaften wird von einer auf zwei Amtsperioden verlängert
Paraguay	1992	„unmittelbar“ zu „Verbot“
	1993	„nicht unmittelbar“ zu „unmittelbar“
Peru	2000	„unmittelbar“ zu „nicht unmittelbar“
Venezuela	1998	„nicht unmittelbar“ zu „unmittelbar“
	2009	„unmittelbar“ zu „unbegrenzt“

Quelle: Zusammenstellung des Autors.

4. Populistische Verfassungen oder revolutionäre Manifeste?

Mit jeder neu verabschiedeten Verfassung in Lateinamerika hat die Zahl der Artikel und der Umfang der Verfassung (Wörter) zugenommen, d. h.,

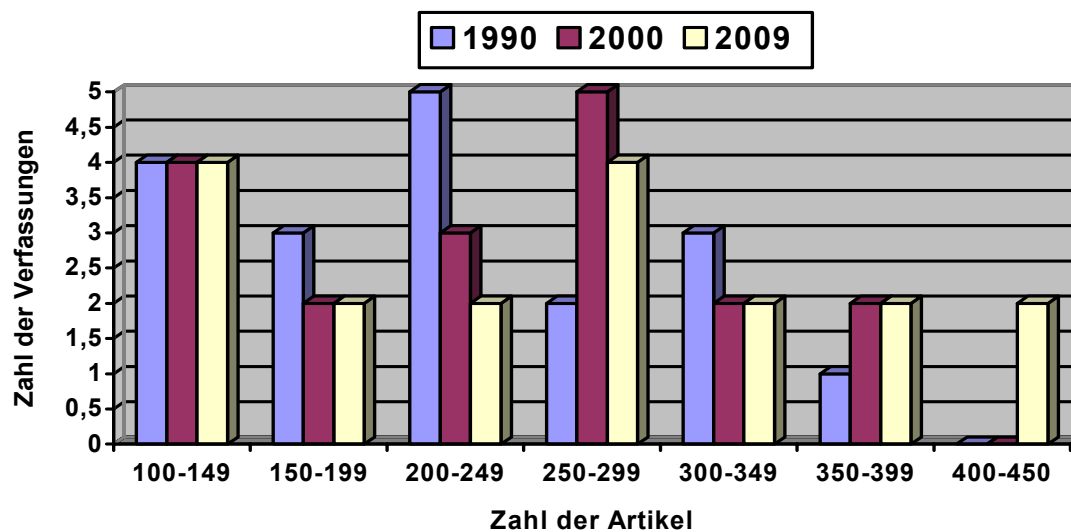
die Verfassungen enthalten tendenziell immer mehr Regelungen und Vorgaben. Dies dokumentiert ein Blick auf die Verteilung der lateinamerikanischen Verfassungen nach der Zahl ihrer Artikel, zu drei unterschiedlichen Zeitpunkten: 1990, 2000 und 2009 (siehe Schaubild 2).

In fast allen Fällen (Paraguay 1992, Argentinien 1993, Ecuador 1998 und 2008, Venezuela 1999, Bolivien 2009), in denen seit 1978 neue Verfassungen verabschiedet wurden, enthalten die neuen Verfassungstexte mehr Artikel. Umfassten die lateinamerikanischen Verfassungen im Jahr 1990 durchschnittlich 226 Artikel, so waren es im Jahr 2000 schon 247 Artikel und zu Beginn des Jahres 2009 (einschließlich der neuen bolivianischen Verfassung) 267 Artikel. Nachdem lange Zeit Kolumbien und Honduras mit 372 bzw. 379 Artikeln die Spitzenreiter waren, werden sie mittlerweile von den neuen Verfassungen von Bolivien und Ecuador übertroffen, die 411 bzw. 444 Artikel aufweisen.

Es stellt sich die Frage, was sich hinter dieser Aufblähung gerade der neuesten Verfassungen verbirgt – notwendige Anpassungen an ein verändertes gesellschaftliches Umfeld oder symbolische Politik? Nach einer positiven Interpretation dienen Verfassungsänderungen (insbesondere die Verabschiedung neuer Verfassungen) als Instrumente politischer Mobilisierung, wenn die Politik an Bedeutung und Stellenwert für die Bürger verloren hat (Garreton 2007). Nach Meinung von Klaus Meschkat (2008) kann die Diskussion über eine Verfassung ein Moment gesellschaftlicher Mobilisierung und Bewusstwerdung sein. Der Text der neuen Verfassung wird dann als ständige Aufforderung gesehen, die Verfassungsbestimmungen in gesellschaftsverändernde Politik umzusetzen. Die *Washington Post* (February 17, 2009, A01) titelt folgerichtig „Latin America’s Document-Driven Revolutions“.

Kritiker sprechen im Hinblick auf die Vielzahl von Verfassungsreformen in Lateinamerika von einer „*reformitis constitucional*“ (Gomez 2008) oder einem Reformfetischismus, dem naiven Glauben, allein durch eine Reform eine Dynamik für weitreichende politische Veränderungen in Gang zu bringen (Cifuentes 2007). Andere Autoren verweisen darauf, dass die eigentliche Herausforderung für Lateinamerika nicht darin bestehe, neue Verfassungen zu verabschieden, sondern die geltenden konsequent umzusetzen und zu befolgen (Garzon Valdes 2000). Damit wird auf einen für viele lateinamerikanischen Staaten typischen Widerspruch hingewiesen: Einerseits gibt es (zu) viele Gesetze und

Schaubild 2: Lateinamerikanische Verfassungen: Verteilung nach der Zahl ihrer Artikel



Quelle: Zusammenstellung des Autors.

Rechtsvorschriften sowie sehr detaillierte und umfassende Verfassungen, andererseits werden die Gesetze vielfach nicht befolgt. Dies mag erklären, warum die Verfassungen zuweilen eine Vielzahl unterschiedlichster politischer Rechte und Pflichten enthalten, die häufig nur sehr schwer zu befolgen sind und im Widerspruch zu den sozialen und politischen Gegebenheiten des betreffenden Landes stehen. Andere Kritiker bezeichnen die neuen Verfassungen als „populistische Verfassungen“ (so der Historiker Alfonso W. Quiroz) oder „shopping list“, bei der gute Wünsche mit Gesetzen vermischt werden (so der ehemalige Botschafter Boliviens in den USA, Jaime Aparicio) (*The Washington Post*, 17.02.2009: A 01).

In der Tat ähneln viele der neuen Verfassungen einem Wunschzettel. Ein Vorreiter war in dieser Hinsicht die kolumbianische Verfassung von 1991. Dort legt Artikel 22 fest, dass „Frieden ein Recht und eine Pflicht ist, die zwingend befolgt werden muss“. Der blutige Konflikt zwischen Drogenmafia, Paramilitärs, Guerilla und staatlichen Sicherheitskräften sollte gleichwohl in den folgenden Jahren andauern. Und Artikel 52 erkennt das Recht jeder Person auf Erholung, auf Sport und auf den Genuss der Freizeit an. Ein ähnlicher Artikel (Art. 104) findet sich in der neuen bolivianischen Verfassung von 2009. Dort heißt es: „Jede Person hat das Recht auf Sport, physische Kultur und Erholung. Der Staat garantiert den Zugang zum Sport ohne Ansehen des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen Ausrichtung, des Wohnsitzes, der sozialen, kulturellen oder sonstiger Zugehörigkeiten.“

Auch die ecuadorianische Verfassung (Art. 24) garantiert den Bürgern das Recht auf Sport, Erholung und Freizeit. Sowohl die bolivianische als auch die ecuadorianische Verfassung verpflichten den Staat, für ein „gutes Leben“ („*vivir bien*“ oder „*buen vivir*“) seiner Bürger zu sorgen. Eine Vielzahl an Artikeln versucht diese Verheißung genauer zu spezifizieren oder um neue Versprechungen zu ergänzen. Was die Umsetzung betrifft, bleiben jedoch viele Fragen offen. Wie soll z. B. die Vorgabe in Artikel 18 umgesetzt werden: „Das Gesundheitssystem soll allgemein, kostenlos, gerecht, intrakulturell, interkulturell sein mit Qualität, Wärme und sozialer Kontrolle“? Diese Art von Verfassungsslyrik durchzieht den gesamten Verfassungstext Boliviens.

Eine größere gesellschaftsverändernde Wirkung könnte in Bolivien und Ecuador von der Anerkennung der Rechte der indigenen Bevölkerung ausgehen; beide Staaten definieren sich als „*plurinacional*“. Der Charakter der „Plurinationalität“ des Landes wird in Bolivien durch die Neubezeichnung zahlreicher Institutionen (*Asamblea Legislativa Plurinacional*, *Tribunal Constitucional Plurinacional* etc.) nachdrücklich hervorgehoben. Die Verfassung geht durchgehend auf die besonderen Rechte und Anliegen der indigenen Bevölkerung ein. Demgegenüber wurde „Plurinationalität“ in Ecuador erst auf Druck des indigenen Dachverbandes CONAIE aufgenommen (Meschkat 2008).

Die mit der Plurinationalität verbundene Anerkennung der kollektiven Rechte indigener Völker birgt allerdings auch Konfliktpotenzial und

führt zu Umsetzungsproblemen. Im Falle Boliviens werden insgesamt 36 offizielle Sprachen anerkannt, davon sind drei bereits ausgestorben. Es wird von der gleichen Anzahl ethnischer Gruppen (*naciones y pueblos*) im plurinationalen Staat ausgegangen, von denen die Quechua mit fast drei Millionen die größte sind und die Pakawara gerade zehn Personen umfassen (Mesa 2009). Nicht erwähnt werden die 5,5 Millionen Bolivianer, die keiner ethnischen Gruppe zugehören. Die ethnischen Gruppen sollen ihre eigene Rechtsprechung pflegen dürfen und unter bestimmten Bedingungen eine eigene parlamentarische Vertretung erhalten. Um ein öffentliches Amt bekleiden zu dürfen, müssen mindestens zwei der offiziellen Sprachen beherrscht werden.

Auch die neue ecuadorianische Verfassung schützt die Rechte der indigenen Gemeinschaften, allerdings weniger umfassend. Spanisch bleibt die offizielle Landessprache. Kichwa und Shuar werden als offizielle Sprachen in den interkulturellen Beziehungen anerkannt. Die übrigen Sprachen erhalten nur in den jeweiligen Gemeinschaften, in denen sie gesprochen werden, offiziellen Status.

5. Konstitutionalisierung von Politiken

Viele lateinamerikanische Verfassungen definieren nicht nur politische Rechte und die Grundregeln der Politik, sondern sie legen auch die Inhalte (*policies*) für bestimmte Politikbereiche fest. Deshalb kann ein Politikwechsel eine Verfassungsänderung notwendig machen. Dies gilt besonders für Brasilien, trifft aber auch auf andere Länder zu. Auch die neuen Verfassungen Ecuadors und Boliviens enthalten weitreichende Vorgaben für bestimmte Politikfelder. Dies ist einer der Erklärungen für die Länge beider Texte. Beide Verfassungen machen umfassende Vorgaben zur Rolle des Staates und zur staatlichen Politik in unterschiedlichsten Politikbereichen (vor allem in der Wirtschaftspolitik). Damit sollen bestimmte politische Vorstellungen, hier die dominierende Rolle des Staates in der Wirtschaft, über die augenblickliche politische Mehrheitskonstellation hinaus in der Verfassung festgeschrieben werden.

Dies impliziert aber auch, dass Politikwechsel in bestimmten Politikfeldern automatisch eine Verfassungsänderung notwendig machen. Damit wird, wie der brasilianische Fall zeigt, eine Dynamik der Konstitutionalisierung von Politikeneingeleitet, d. h., die Grenzen zwischen der normalen Gesetzgebung und der Verfassungsgesetzgebung verwischen.

6. Mehr Demokratie wagen?

Eine optimistische Sichtweise könnte in den Verfassungsänderungen einen Indikator für die Bereitschaft erkennen, die Funktionsweise der politischen Institutionen zu verbessern und die Demokratie auf ein stabileres Fundament zu stellen. Dazu gehören Veränderungen der politischen Partizipationsverfahren entweder durch Reformen des Wahlrechts oder durch die Einführung neuer Partizipationskanäle (Mechanismen direkter Demokratie).

Die Verfassung von Bolivien sieht die Abwahl (*revocatoria*) von Präsident, Abgeordneten und anderen Amtsinhabern vor. Auch sollen die Bürger Gesetzesinitiativen einbringen können (dies muss allerdings noch näher geregelt werden). Generell sollen die Partizipationsmöglichkeiten erweitert werden (Art. 7, 11, 241, 242). Die Umsetzung wurde schon 2004 per Gesetz festgelegt (*Ley marco de referéndum*). Die ecuadorianische Verfassung ist im Hinblick auf die Partizipationsrechte der Bürger umfassender und detaillierter, Verfahren direkter Demokratie werden ausführlich beschrieben (Art. 103-106). Bereits 0,25 Prozent der Wahlberechtigten in der jeweiligen Jurisdiktion können ein Volksbegehren für eine Gesetzesinitiative einleiten. Um eine Verfassungsreform zu initiieren reicht 1 Prozent der Wahlberechtigten aus. Ein Volksentscheid kann von 5 Prozent der Wahlberechtigten auf nationaler Ebene und 10 Prozent im lokalen Bereich initiiert werden. Außer im ersten und im letzten Amtsjahr können 10 Prozent der Wahlberechtigten die Abwahl der Inhaber von Wahlämtern (im Falle des Präsidenten 15 Prozent) fordern, über die dann nachfolgend in einem Referendum entschieden wird.

Während Verfahren der direkten Demokratie von unten (Volksbegehren, Volksentscheid) in Lateinamerika trotz Verankerung in den Verfassungen bisher relativ selten zur Anwendung gekommen sind, gilt dies nicht für Referenden die von oben, d. h. in der Regel durch den Präsidenten, eingeleitet wurden. Diese stärken tendenziell den Präsidenten gegenüber dem Parlament und sind die Grundlage für einen plebiszitären Regierungsstil (Breuer 2007). Beide Verfassungen enthalten plebiszitäre Elemente. So kann der Präsident in Ecuador nach Artikel 104 ein Referendum über ein Gesetz ansetzen. In Bolivien ist diese Möglichkeit zwar nicht direkt in der Verfassung festgeschrieben, aber nach der seit 2004 geltenden Gesetzgebung gleichfalls möglich. Der Mechanismus der Abwahl von Amtsinhabern (die meisten Initiativen scheiterten) hat in politisch

schon polarisierten Gesellschaften nicht zu einer Befriedung beigetragen.

Problematisch sind auch andere Verfassungsvorgaben. So soll in Bolivien das Oberste Gericht zukünftig auf Vorschlag des Parlaments direkt vom Volk gewählt werden (auf sechs Jahre ohne Wiederwahl). Zum einen sind Zweifel angebracht, ob die Bürger kompetent über die Zusammensetzung der Gerichte entscheiden können, zum anderen besteht das Risiko einer noch stärkeren Politisierung der Justiz. In Ecuador wurde ein neuartiger „Rat der Bürgerpartizipation und Sozialen Kontrolle“ (*Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*) geschaffen, dessen Auswahl nach der Verfassung nicht klar definiert ist, dem aber vielerlei Kompetenzen im Hinblick auf die Besetzung von Leitungspositionen in Kontrollorganen (z. B. Aufsichtsbehörden, Staatsanwaltschaft, Wahlgericht, Justizrat) zukommt. Damit wird tendenziell die Position des Parlaments geschwächt und die des Präsidenten gestärkt, soweit er die Zusammensetzung des Gremiums beeinflussen kann.

7. Instabile Verfassungen

Die Verfassungen Ecuadors und Boliviens eröffnen vielerlei Möglichkeiten, Verfassungsänderungen zu initiieren. Dies kann von Politikern zur Ablenkung von realen Problemen, zur Profilierung oder zur Kanalisierung von Unzufriedenheit gegen die Regierung oder von Seiten der Präsidenten als plebiszitäres Instrument zur Mobilisierung von Rückhalt eingesetzt werden. So kann beispielsweise in Bolivien eine verfassungsgebende Versammlung durch ein Volksbegehren (20 Prozent der Wahlberechtigten), die absolute Mehrheit der Senatoren und Abgeordneten oder den Präsidenten einberufen werden.

Die neuen Verfassungen versprechen nicht mehr, sondern weniger institutionelle Stabilität. Insofern sollte vielleicht der bereits erwähnte Rat von Ernesto Garzón Valdés (2000: 78) beherzigt werden: „[...] das Problem im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Verfassung und Demokratie in Lateinamerika besteht nicht so sehr in der Verabschiedung neuer Verfassungen, sondern in der effektiven Anwendung der bereits bestehenden. [...] Dies ist ein ökonomischer und moralisch ehrlicherer Weg als das wiederholte Zusammentreten verfassungsgebender Versammlungen“ (Übersetzung D. N.).

Literatur

- Breuer, Anita (2007): Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America's Presidential Democracies, in: *Democratization*, 14:4, S. 554-579.
- Cifuentes, Eduardo (2007): Entrevista. Reformas constitucionales e institucionalidad en América Latina, *Voltairenet*, 28.06., www.voltairenet.org/article149540.html.
- Garreton, Manuel Antonio (2007): América latina necesita nuevas Constituciones, in: *Clarín* (Buenos Aires), 25.11., www.manuelantonioagarreton.cl/documentos/clarin25_11_07.pdf.
- Garzón Valdés, Ernesto (2000): Constitución y Democracia em América Latina, in: *Anuário de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Edición 2000. Buenos Aires: CIEDLA, S. 55-80.
- Gomez Maseri, Sergio (2008): La reformitis constitucional, in: *El Tiempo* (Bogotá), 19.08.
- Mesa, Carlos (2009): Bolivia, el „sí“ a la Constitución y sus equívocos, in: *El País*, 26.02., www.elpais.com/articulo/opinion/Bolivia/Constitucion/equivocos/elpepuopi/20090226elpepiopi_5/Tes.
- Meschkat, Klaus (2008): Verfassungsprozesse und soziale Konflikte in den Andenländern: neue Entwicklungen in Bolivien und Ecuador, Berlin: Heinrich Böll Stiftung, www.boell.de/downloads/demokratie/Verfassungsprozesse_Bolivien_Ecuador_Meschkat.pdf.
- Partlow, Joshua (2009): Latin America's Document-Driven Revolutions, in: *The Washington Post*, 17.02., S. A 01.
- Reel, Monte (2008): South America's Constitutional Battles, in: *The Washington Post*, 18.01., www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/01/17/AR2008011703438_pf.html.
- Widner, Jennifer (2008): Constitution Writing in Post-Conflict Settings: An Overview, in: *William & Mary Law Review*, 49:4, S. 1513-1541.

■ Der Autor

Prof. Dr. Detlef Nolte ist Vizepräsident des GIGA German Institute of Global and Area Studies und Direktor des GIGA Instituts für Lateinamerika-Studien. Er unterrichtet Politische Wissenschaft und Lateinamerika-Studien an der Universität Hamburg.

E-Mail: nolte@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/nolte>.

■ GIGA-Forschung zum Thema

Im Projekt „Verfassungsänderungen in Lateinamerika“ im GIGA-Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ gehen Detlef Nolte und Jorge P. Gordin der Frage nach, welche Ursachen und Faktoren für die überdurchschnittlich vielen Verfassungsänderungen in Lateinamerika in der Demokratieperiode seit 1978 ausschlagend sind und wie sich Umfang, Frequenz und Inhalte der Verfassungsänderungen auf die Demokratieentwicklung des Kontinents und das Vertrauen der Bürger in die demokratischen Institutionen auswirken. Das Forschungsprojekt fügt sich in die Diskussion über den Institutionenwandel in neuen Demokratien ein und stellt gleichzeitig einen Bezug zur Forschung über den Verfassungswandel in etablierten Demokratien her.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Buitrago, Miguel (2007): Boliviens neue Verfassung – ein Land vor der Zerreißprobe, GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 12.

Buitrago, Miguel (2007): El Proceso constitucional boliviano: dos visiones de país, in: Iberoamericana, Nr. 26, S. 189-196.

Bünthe, Marco (2008): Myanmar: Autoritarismus im Wandel, in: Südostasien aktuell, Nr. 2, S. 75-88.

Huhle, Rainer (2008): Verfassungskrise in Kolumbien? Der Streit zwischen Präsident und Justiz eskaliert, GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 10.

Jost, Stefan (2008): Bolivien: Politische Neugründung in der Sackgasse, GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 7.

Mähler, Annegret (2008): Wie autoritär ist Lateinamerika?, GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 8.

Nabers, Dirk (2007): 60 Jahre japanische „Friedensverfassung“, Japan aktuell, Nr. 3, S. 35-42.

Nabers, Dirk (2007): Japan diskutiert Abkehr von der „Friedensverfassung“, GIGA Focus Asien, Nr. 5.

Fürtig, Henner (2007): Verfassungsreferendum in Ägypten: Meilenstein oder Mogelpackung?, GIGA Focus Nahost, Nr. 3.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative Commons-Lizenz Attribution No-Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Lateinamerika wird vom GIGA Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Sebastian Huhn; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler; Lektorat: Vera Rathje
Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg